

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA

Tercer Período

CARPETA Nº 517 de 1986

DISTRIBUIDO Nº 209 de 1987

COMISION DE EDUCACION Y CULTURA

- Integrada -

Sin corregir

Junio de 1987

VENTA A CREDITO POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL LIBRO

- Ampliación de los beneficiarios -

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de fecha 17 de junio de 1987

Preside : Señor Senador Alfredo Traversoni - ad hoc -

Miembros : Señores Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, Walter Olazábal y Juan Martín Posadas

Invitados Especiales: Señor Director del Instituto Nacional del Libro, economista Claudio Rama y señor Asesor de la Dirección General del Ministerio de Educación y Cultura, doctor José M. Cutrín Piñeiro

Secretaria: Señora María Esther Furest

SEÑOR PRESIDENTE.- Damos la bienvenida al señor Director del Instituto Nacional del Libro economista Claudio Rama y a su acompañante doctor José María Cutrín Pineiro.

El objeto de esta reunión es oír vuestra opinión sobre el proyecto de ley: Venta a crédito por el Instituto Nacional del Libro, que ha sido remitido por el Ministerio de Educación y Cultura y que se encuentra a estudio de la Comisión.

Tienen la palabra los señores visitantes.

SEÑOR RAMA.- Agradezco la atención de esta Comisión al acceder a nuestra solicitud de interiorizarlos sobre los aspectos del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura y del de Trabajo y Seguridad Social con respecto a la ampliación del régimen de crédito a los funcionarios.

De alguna forma, correspondía a un sistema inaugurado con el proyecto de Rendición de Cuentas de 1967, cuyos artículos 56 a 58 establecen la posibilidad de la existencia de un régimen de créditos para la compra de publicaciones oficiales por parte de los funcionarios públicos.

El proyecto presentado en la oportunidad, básicamente es la ampliación de este sistema de créditos tanto para los funcionarios del sector privado como para los jubilados y pensionistas. La consideración fundamental que se hace en relación a este proyecto es la conveniencia de que con la ampliación de este sistema quedarían comprendidos todos los trabajadores del país. Es decir, que este sistema de ventas es incompleto por cuanto deberían tener acceso a él tanto los funcionarios públicos como privados.

El régimen de venta de publicaciones oficiales significó durante 1986 el 17% de las que el Instituto Nacional del Libro realizó a crédito y por un monto de N$1:266.000. La introducción de un nuevo sistema de ventas por parte del Instituto consistió en la apertura de una librería, de la utilización de los programas de difusión a cargo del SODRE y de las tarjetas de crédito. Todo esto ha incrementado sustancialmente los montos del volumen de ventas y de créditos.

En cuanto a las ventas a crédito, del 17% se ha pasado al 34,8%; y de mantenerse esta cifra en el corriente año,

el Instituto estará vendiendo por un valor aproximado de N$ 7:000.000 que es prácticamente la misma cantidad que por conceptos de gasto e inversión recibe dicha Institución.

SEÑOR POSADAS.- Disculpe, pero no me quedó claro a partir de qué fecha es que se instrumenta este nuevo sistema que origina el aumento de ventas.

SEÑOR RAMA.- El 26 de mayo el Instituto abre una librería, sita en la calle Guayabos 1860, y en setiembre se espera abrir una segunda librería, ubicada en la calle San José 1116, que era el local que antes ocupaba el "BP Color".

En segundo lugar, se ha hecho publicidad por el Canal 5, dando cumplimiento a una ley de 1970, la que establecía la difusión en los programas informativos del canal oficial de las publicaciones oficiales.

En tercer término, tenemos la inclusión del sistema de tarjetas, lo que ha hecho mucho más fluido el mecanismo. Además, dado que las tarjetas de crédito significan compra durante 6 meses sin recargo, de hecho equivalen a una disminución del 18% de los precios. Si se introdujera el incremento que cuatrimestralmente tienen los salarios, con un cálculo del 15 ó 16%, significaría que la disminución real del precio de los libros para los compradores sería de un 24%.

Por otro lado, debemos decir que además de ser éste un mecanismo más fluido para la compra de las publicaciones oficiales sirve también para abaratar los precios. Lo cierto es que este sistema de las tarjetas de crédito nos permitió ampliar las ventas.

El Ministerio, a través del Instituto, realizó un inventario en el depósito de las publicaciones y se constató la existencia de 368.025 libros. Es a través de este mecanismo --que se complementa con el de las donaciones o de los fomentos bibliotecarios-- que se espera que los libros no continúen en depósito y que puedan llegar, en definitiva, a la ciudadanía que los necesite.

En otro orden de cosas, debo decir que ha habido un pequeño problema en la transcripción del proyecto, por cuanto en el artículo 3º falta la expresión "Gobiernos Departamentales", que sí aparece en el artículo 58 de la ley que de alguna forma se deroga.

Además de la Administración Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Poder Judicial y Poder Legislativo, que ya estaban contemplados por la Ley Nº 13.586, habría que incorporar a los Gobiernos Departamentales, los que fueron omitidos, probablemente, por un problema de mecanografía. Es muy importante que se les incorpore, porque en el interior de la República son mucho más dificultosos los mecanismos para las ventas y no hay muchas librerías.

Asimismo se incorporan al régimen, señor Presidente, a los pensionistas y jubilados, que viven una misma circunstancia que los funcionarios públicos, por cuanto reciben ingresos del Estado, y la retención se hace, automáticamente, a través del Banco de Previsión Social.

También se introdujo un esquema de convenios con empresas privadas, a través de los cuales el empleador descuenta directamente a sus funcionarios el correspondiente pago de las cuotas del sistema de créditos.

En la actualidad el sistema comprende el pago de seis cuotas.

A efectos de facilitar, entonces, los mecanismos de cobro de estas cuotas, va a ser necesaria la solidaridad entre el empleador y el empleado.

SEÑOR CUTRIN.- La necesidad de plantear un proyecto de ley surgió a iniciativa del Instituto del Libro que deseaba que se incluyera a los pasivos en la legislación vigente.

A raíz de eso mantuvimos conversaciones con el señor Director, y llegamos a la conclusión de que no sólo era importante incluir a los pasivos, sino que era conveniente hacer lo propio con los funcionarios de la actividad privada.

Además, señor Presidente --creo que en el Mensaje en algún momento se da la explicación-- puesto que la ley se iba a modificar, se entendió que era conveniente, por una razón de técnica legislativa, no hablar de un artículo aislado, sino completar, en un único cuerpo legal, todo este sistema.

Por otra parte --como hace un rato comentábamos con el señor Director-- ésta vendría a ser la primera ley que se

refiere, para y exclusivamente, al Instituto Nacional del Libro, que fue creado en la Rendición de Cuentas.

Luego, a través de las distintas Rendiciones de Cuentas, se fueron introduciendo modificaciones.

El Poder Ejecutivo, además, estableció la reglamentación.

Los señores Senadores se preguntarán por qué se eleva un proyecto de ley.

La razón es que se establece un sistema de retención que afecta a las retribuciones, algo similar a un embargo.

Bien es sabido que las retribuciones, sean de la naturaleza que sean, en principio no son embargables. Es por eso que se necesita una ley. La norma ya existía para los funcionarios públicos.

Ahora, para incluir a los pasivos y a los privados, es necesaria una ley. Entonces pensamos que para hacer las cosas bien desde un punto de vista técnico, era mejor englobar todo en un solo cuerpo legal.

Hace un momento el señor Director se refirió a la omisión en el texto de los Gobiernos Departamentales. Señalo que no hubo ningún propósito de dejarlos fuera, porque es muy importante que estén.

Todo se debió a un error involuntario. Por lo tanto, a través de nuestra presencia en esta Comisión, venimos a avalar la necesidad de incluirlos en el proyecto.

SEÑOR RAMA.- Una de las primeras sugerencias sobre la necesidad de este proyecto de ley, nació de parte de jubilados y pensionistas, que pudieron comprar libros cuando estaban en actividad y eran funcionarios de la Administración Pública y luego, cuando pasaron al régimen de pasividad, dejaron de tener la capacidad jurídica y legal de hacerlo.

La propia Coordinadora de Jubilados y Pensionistas del PIT-CNT manifestó su interés en la necesidad de la existencia de un marco jurídico para que los pasivos pudieran seguir siendo consumidores de libros.

Creemos que es más eficiente un sistema que permita que todos los funcionarios de la actividad pública y privada, jubilados y pensionistas puedan, a través de él, acceder y vincularse de alguna manera a la apertura de librerías del Instituto Nacional del Libro o puestos de venta relacionados con algunas unidades tales como Correos y Subsistencias.

SEÑOR OLAZABAL.- Deseo hacer un par de preguntas que quizás tengan que ver con alguna objeción o problema que se encuentre en este proyecto. Las interrogantes provienen de una lectura que acabo de hacer y, por lo tanto, no garantizo que sean las últimas ni las medulares del tema.

Hay una retención del 15% que cambia la tradición legal que en este caso era el 10%.Por ese lado es muy difícil saber dónde está el límite lógico para proceder a descontar de los sueldos. Pero, de todas formas, es un cambio significativo.

Por otra parte hay una solidaridad de quienes descuentan los aportes al funcionario y no se ve hasta qué grado opera. De la manera que está redactado el proyecto parecería que lo hace en el caso de cese de relación laboral o de fallecimiento del jubilado o pensionista. No creo que sea una obligación demasiado pesada para el Estado. Pero si eso se relaciona con que no es necesaria la realización de convenios para la venta a funcionarios de la Administración Central, Entes y jubilados y pensionistas, pienso que hay una pequeña invasión de autonomía.

Por ejemplo, a un gobierno departamental se le está obligando sin un convenio previo, a efectuar los descuentos, pero, además, se le crea la solidaridad en el caso de que el funcionario cese, fallezca u ocurra cualquier otro tipo de problema con ese cobro.

Estos son los dos puntos que me perecen que pueden llegar a ser discutibles: el aumento del porcentaje y, no la solidaridad, sino la forma automática que, sin convenio mediante, se pasaría a ejecutar la venta y el descuento.

SEÑOR CUTRIN.- En principio, el 15% puede estar reducido o aumentado porque el proyecto venía, fundamentalmente, dirigido a las clases pasivas, teniendo en cuenta lo exiguo de sus retribuciones. En el momento que fue redactado este proyecto existía una diferencia en menos de la retribución

jac.1

25 x

que percibe un pasivo con relación a un activo y, por lo tanto, era conveniente establecer un margen superior. En la duda de establecer un 15% para los pasivos y un 10% histórico a que hacía referencia el señor Senador Olazábal, preferimos el más amplio porque, en definitiva, es el propio trabajador o el propio pasivo quien va a determinar cuántos libros compra. Por lo tanto, siempre va a tener un tope que va a consistir en el 15% del salario.

Entendemos que cualquier cifra es arbitraria; el 15% resulta suficiente. Propusimos este último porcentaje porque, al incluir a las clases pasivas, como los sueldos son inferiores a los de los activos, implicaría una forma de poder seguir comprando más o menos lo mismo.

El señor Director, hace un rato, hacía mención al ejemplo del funcionario que toda su vida compró libros y cuando se jubiló dejó de hacerlo. Por este motivo fijamos el porcentaje del 15%.

SEÑOR RAMA.- Los precios de las publicaciones, por ejemplo, de los clásicos uruguayos, que desde hace un tiempo es la que más se vende, son de N$ 350 al público. Los costos de producción y los precios en el mercado indican que la actividad privada vende esas publicaciones a un costo de alrededor de N$ 1.000. La compra de estos libros, en parte, está subsidiada por el Estado.

El hecho de que sea un sistema de crédito, no significa que los compradores utilicen el máximo de su capacidad. En todo caso, a efectos del Instituto no hay ningún apego con respecto al 15%, sino que, de alguna forma, se trata de un criterio que en aquel momento se mantuvo, pero que es absolutamente variable. Considero que el criterio es correcto.

SEÑOR CUTRIN.- Con respecto a la solidaridad, son términos jurídicos de principios básicos del sistema de las obligaciones. Por lo tanto, cuando se establece una obligación en forma solidaria entre dos personas, lo que se estila es que los deudores renuncien a cualquier tipo de excepción en cuanto a que se le cobre primero. Es decir que el acreedor soberanamente elige contra cuál de los deudores va a dirigir su acción, principio que está establecido en el artículo 24 de nuestra Carta. Dicho artículo se refiere a la obligación del Estado de reparar por hechos de los funcionarios. Esto implica un principio de solidaridad. Quien elige es siempre el acreedor. Se toma ese principio de solidaridad establecido

en el Código Civil como forma de preservar el crédito en favor del Instituto Nacional del Libro.

Por otra parte, quiero señalar que el sistema no es nuevo ya que está establecido en leyes que se refieren a la creación del Departamento Financiero de la Habitación del Banco Hipotecario, que no sé si en este momento está vigente. Además, funciona para las retenciones en las cooperativas de consumo, así como con las operaciones de la Caja Nacional --préstamo social-- que otorga el Banco de la República.

Se incluye aquí porque, como bien se decía, con el Estado no va a haber problema pero sí pueden surgir con los trabajadores privados. Puede ser el caso de un trabajador que gestione un crédito y al otro día renuncie. De alguna manera, la empresa establecerá en los convenios alguna forma de cobranza contra esa solidaridad. Esto podría ser estableciendo la obligación de que el Instituto otorgue crédito a quien tenga determinada antigüedad o algún otro sistema parecido, como el de remitir la nómina de los funcionarios que pueden hacer uso del crédito.

Sobre los gobiernos departamentales, podemos decir que lo que se pensó por parte del Ministerio de Educación y Cultura fue en un sistema en el que no existe convenio. Es decir que el funcionario va, tranquilamente, al Instituto Nacional del Libro o a algunas de las librerías que trabajan con él, hace una compra a crédito, firma los talonarios según la reglamentación y, automáticamente, el Instituto le va retener hasta un 15% de su sueldo, mediante la unidad ejecutora a que corresponda.

Este sistema está instrumentado de esta forma porque está comprendido en la Ley Nº 13.589, que es bastante más severa.

Como se puede apreciar en el artículo 56, el trabajador público va, simplemente, al Instituto Nacional del Libro, compra lo que le parece y automáticamente se le retiene hasta el 10% de su sueldo.

Por otra parte, si leemos el artículo 58, podemos observar que el Instituto Nacional del Libro tiene facultades para denunciar ante el Tribunal de Cuentas al organismo público que no cumpla con la reglamentación y, automáticamente, se tranca toda la planilla de sueldos de dicho organismo.

Este efecto lo atenuamos en el artículo 5º, donde se faculta al Tribunal de Cuentas para observar la planilla y no, como está vigente en este momento, la obligación de retenerla. De esta forma, damos un margen al Tribunal de Cuentas para que no sea, digamos, arbitrario.

Actualmente, si un funcionario del Municipio de Montevideo no paga su crédito, el Tribunal de Cuentas --mediante comunicación del Instituto Nacional del Libro-- observa la planilla de sueldos y, entonces, ningún otro funcionario municipal cobrará su sueldo. De esta forma atenuamos el sistema vigente y no lo agravamos. Sólo se actuará en caso de un funcionario que omita sistemáticamente hacer la sustitución. Además, de no agravar el sistema vigente, atenuamos la severidad de su artículo 58.

Creemos que el hecho de facultar a los gobiernos departamentales a hacer retenciones sobre sueldos, de ninguna manera altera el sistema institucional. Tampoco estamos invadiendo la competencia de los gobiernos departamentales, sino que hablamos de ellos como empleadores, como agentes u organismos que pagan sueldos a sus dependientes.

SEÑOR OLAZABAL.- Lo que no me quedó claro es si ya existía el régimen de garantía y de solidaridad porque eso es lo que puede haber complicado las cosas. Creo que la solidaridad es la obligación sin convenio, porque si lo fuera con convenio, no habría problemas. En ese caso, lo que hace es retener, pero no es solidario. Lo que veo al juntar los dos conceptos es una posible invasión de jurisdicción.

SEÑOR CUTRIN.- Creo que el sistema está pensado en dos formas distintas y en este momento el señor Senador está utilizando ambas con referencia a este asunto.

La solidaridad no funciona cuando no hay convenio. Precisamente, el artículo 2º es el que habla de la solidaridad y el 5º se refiere a los convenios.

Nuestra intención es que la solidaridad funcione para los convenios, no cuando se hace la retención en forma directa con los organismos públicos.

En ese sistema, la garantía de cobro del Estado es la posibilidad de formular la denuncia ante el Tribunal de Cuentas. Se trata de una garantía que, inclusive, hace

que la disposición sea más leve de lo que es en la actualidad, pues ahora es imperativa y de acuerdo con esta norma se trataría de una facultad del Tribunal de Cuentas, que tendrá un margen de discrecionalidad que no posee en este momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece vuestra contribución en el estudio de este tema.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 16)

jac.5

25x